

VU Research Portal

De rechte rug van de regering

den Butter, F.A.G.

published in

Economisch Statistische Berichten
2001

[Link to publication in VU Research Portal](#)

citation for published version (APA)

den Butter, F. A. G. (2001). De rechte rug van de regering. *Economisch Statistische Berichten*, 86(Dossier Generatiebewust Vooruitzien), D28-D31.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

E-mail address:

vuresearchportal.ub@vu.nl

Gepubliceerd als Butter, F.A.G. den, 2001, De rechte rug van de regering, *Economisch Statistische Berichten*, 86, Dossier Generatiebewust Vooruitzien, blz. D28-D31.

De rechte rug van de regering

door Frank A.G. den Butter

(Hoogleraar Algemene Economie, Vrije Universiteit, Amsterdam en lid van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid; met dank aan Roel Jansweijer en Michiel Scheltema voor nuttige opmerkingen bij een eerdere versie van dit artikel)

Inleiding

Generatiebewust beleid vereist niet alleen een toekomstvisie maar ook standvastigheid in het verwezenlijken van die toekomstvisie. Wanneer het beleid te zeer met de wisselende politieke winden van alledag meewaait, verwordt die toekomstvisie tot een onbereikbaar ideaal. Niet alleen omdat het toekomstbeeld niet langer als baken geldt voor de beslissingen op korte termijn, maar vooral omdat beleid zijn geloofwaardigheid verliest bij het willen realiseren van de toekomstvisie. Hier speelt het bekende economische probleem van het tijdconsistente beleid. Op de (zeer) lange termijn is zelfs sprake van een beleidsdilemma omdat op die termijn preferenties en daarop gebaseerde toekomstvisies natuurlijk niet onveranderlijk zijn. De politiek heeft dan het primaat om de bakens te verzetten. Het dilemma is hoe standvastigheid en flexibiliteit gecombineerd kunnen worden, zodat het beleid enerzijds geloofwaardig blijft en anderzijds zich conformeert aan veranderende maatschappelijke en politieke voorkeuren.

Dit probleem van de tijdconsistentie versus politiek primaat vormt het onderwerp van deze bijdrage. Na een uitstapje naar het monetair beleid, waar het strategisch belang van de tijdconsistentie het eerste is doordacht, wordt de betekenis van dit beleidsdilemma geschetst voor het zorg-, arbeidsmarkt- en begrotingsbeleid tegen de achtergrond van toenemende vergrijzingslasten en verschuivende preferenties. Het artikel besluit met enkele suggesties om het beleid op de lange termijn zowel tijdconsistent als ook, zij het met mate, flexibel te houden.

Tijdconsistentie en monetair beleid

Het probleem van de tijdsconsistentie berust op het beginsel van strategisch gedrag bij rationele verwachtingen. Het sluit aan bij de welbekende Lucas-kritiek: (aangekondigd) beleid leidt tot endogene gedragsveranderingen en de traditionele modelberekeningen van beleidseffecten houden daar geen rekening mee. Het tijdconsistentie-probleem is voor het eerst geformaliseerd door Kydland en Prescott, die vaste beleidsregels in plaats van discretionair beleid bepleiten¹. Dit omdat economische agenten met rationele verwachtingen zodanig op discretionair en daarmee tijdinconsistent beleid reageren dat het effect van het beleid te niet wordt gedaan.

¹ F. Kydland en E.C. Prescott, 1977, Rules rather than discretion: the inconsistency of optimal plans, *Journal of Political Economy*, 84, blz. 473-491.

Een illustratie hiervan biedt het inflatiemodel van Barro en Gordon². Wanneer de monetaire autoriteiten voor de lange termijn een (lage) inflatiedoelstelling hebben vastgesteld is het op de korte termijn via het Phillips-curve effect mogelijk om door een verhoging van de inflatie de werkloosheid meer te laten dalen dan de natuurlijke werkloosheid op de lange termijn. Door dit discretionaire beleid neemt echter de (rationele) inflatieverwachting en daarmee ook de feitelijke inflatie toe. Het ongewenste eindresultaat is een hogere inflatie zonder daling van de werkloosheid. Het discretionaire beleid heeft gepoogd de economische agenten (werknemers, vakbeweging) om de tuin te leiden, maar in het strategische spel voorzagen de agenten de beleidsreactie en anticipeerden daarop (bijvoorbeeld met een hogere looneis). De implicatie is dat een op de lange-termijn inflatiedoelstelling gericht beleid alleen succes kan hebben wanneer het beleid zich geloofwaardig maakt om ten allen tijde vast te houden aan die lange-termijn doelstelling. Vandaar dat tijdconsistent beleid een vast doel voor de lange termijn vereist. Dan vertrouwen economische agenten erop dat het beleid zich, bijvoorbeeld via een contractuele verplichting, aan die doelstelling zal houden. Inbreuk op dat vertrouwen frusteert de effectiviteit van het beleid en is daarom kostbaar.

Tijdconsistentie versus primaat van de politiek

Bij het beleid op het gebied van werk, zorg en inkomen is het natuurlijk veel moeilijker om ter voorkoming van tijdinconsistentie een Chinese Muur op te richten tussen de verschillende beleidsinstrumenten dan bij het anti-inflatiebeleid. Immers, de lange-termijn doelstelling van een lage inflatie is betrekkelijk eenvoudig vast te stellen en is nauwelijks onderhevig aan preferentieverschuivingen. Over de lange-termijn doelstellingen op het gebied van werk, inkomen en zorg bestaat veel minder directe duidelijkheid. Dit maakt de spanning tussen tijdconsistent beleid en het primaat van de politiek op deze gebieden groter dan bij het anti-inflatie beleid waar overigens Duisenberg ook nog wel eens in het geweer moet komen tegen verlangens van Europese regeringsleiders om inbreuk op de tijdconsistentie te maken.

Generatiebewust begroten

Toch is tijdconsistentie en de afstemming van het korte-termijn beleid op lange-termijn doelstellingen ook op het gebied van werk, zorg en inkomen van belang, zeker wanneer deze gebieden in afzondering van elkaar worden gezien. Een goed voorbeeld in samenhang met de vergrijzing is het begrotingsbeleid. Berekeningen in het WRR-rapport 'Generatiebewust beleid', maar ook oudere berekeningen zoals die bijvoorbeeld door Huijser en Van Loo zijn gemaakt, laten zien dat de AOW-verplichtingen en de overheidsbestedingen aan zorg in de komende 20 à 40 jaar vanwege de vergrijzing sterk zullen toenemen³. Zonder goede voorzorg betekent het dat in de toekomst ofwel het voorzieningenniveau in relatieve zin zal moeten afnemen ofwel dat de premiedruk voor deze voorzieningen zal moeten stijgen. Wanneer de regering een beleid voorstaat waarbij als lange-termijn doelstelling het voorzieningenniveau met de welvaart meegroeit en de premiedruk in de toekomst niet zal stijgen, dient in de komende periode de begroting een flink vorderingenoverschot

² Zie voor een korte introductie van het model van Barro en Gordon: F. Heylen en A. van Poeck, 1996, Central Bank independence, only part of the inflation story, *De Economist*, 144, blz 46-61.

³ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), 1999, *Generatiebewust Beleid*, Rapporten aan de Regering nr. 55, Sdu Uitgeverij, Den Haag; A.P. Huijser en P.D. van Loo, 1986, *Vergrijzing, Pensioenen en Contractuele Besparingen*, Monetaire Monografieën nr. 5, De Nederlandsche Bank N.V., Kluwer Deventer.

te vertonen. De berekeningen van de WRR laten zien welke feitelijke tijdpaden het vorderingensaldo en de schuldquote vanwege de vergrijzing in de periode 2000-2050 dienen te volgen bij zowel een rekkelijke norm (60% BBP) voor de schuldquote in een situatie van demografisch evenwicht als bij een preciese norm (begrotingsevenwicht)⁴.

Daarbij is nodig dat geloof gehecht wordt aan de standvastigheid van het beleid in het volgen van deze tijdpaden. Immers, indien dit beleid niet geloofwaardig is, zal dit een intertemporeel spaar- en consumptiegedrag uitlokken, dat het beleid enerzijds kan frusteren en anderzijds vanuit welvaartsoogpunt suboptimaal kan zijn wanneer de regering uiteindelijk wel standvastigheid betoont. Het is in dit verband dat in de opeenvolgende rapporten van de Studiegroep Begrotingsruimte het lange-termijn aspect van het begrotingsbeleid vanuit het perspectief van de vergrijzing een steeds belangrijker rol in de voorgestelde begrotingsmethodiek heeft gekregen. In het 11e en meest recente rapport van de Studiegroep krijgt dit generatiebewust begroten – het rapport spreekt zelf van duurzaam begroten – een duidelijk accent. De regels voor de korte-termijn volgens de Zalm-norm – wat te doen met mee- en tegenvallers vanwege conjuncturele afwijkingen van de trendmatige ontwikkeling – worden nu consequent geplaatst in het kader voor de lange termijn⁵. De berekeningen van de WRR in het rapport ‘Generatiebewust beleid’ laten echter zien dat het voor het korte-termijn begrotingsbeleid momenteel nog niet zo veel verschil maakt of men zich in een evenwichtige situatie na 2050 een preciese of rekkelijke norm voor de schuldquote wenst. In die zin kan goed worden omgegaan met het dilemma van de tijdconsistentie versus de flexibiliteit van het beleid op de lange termijn⁶. Opgemerkt zij dat het AOW-fonds kan worden opgevat als een poging om het beleid geloofwaardig te doen zijn dat ook in de toekomst AOW- en zorgvoorzieningen houdbaar zullen zijn zonder hoge extra lasten voor de dan levende generaties. Men zou kunnen spreken van een milde vorm van zelfbinding.

Individualisering

Een belangrijke reden waarom de lange-termijn doelen op het gebied van werk, zorg en inkomen minder scherp te bepalen zijn dan bij het monetair beleid is de toenemende individualisering. Omdat het menu van zorgvoorzieningen en pensioenvoorzieningen waaruit men kiezen kan steeds uitgebreider en diverser wordt, veranderen ook de politieke wensen ten aanzien van het collectieve deel van deze voorzieningen. In beginsel hebben de individualisering, de mogelijkheid tot differentiatie en de welvaarts groei tot gevolg dat de solidariteit om een flink collectief deel van de voorzieningen in stand te houden – de eerste pijler – afkalft. Maar de publieke opinie over deze basisvoorziening is nogal tweeslachtig. Omdat het publicitair niet erg aanspreekt om met externe effecten rekening te houden is er vanuit de publieke opinie, en soms in navolging daarvan door de politiek, de neiging om op uitbreiding van de basisvoorzieningen aan te dringen. Welvaarts groei en nieuwe technische mogelijkheden vormen hiertoe de aanleiding⁷. Bovendien dragen de zielige

⁴ WRR, 1999, *op. cit.*, blz. 144-145.

⁵ Ministerie van Financiën, (2001, *Stabiel en Duurzaam Begroten, Elfde Rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte*, Sdu Uitgeverij, Den Haag.

⁶ Zie F.A.G. den Butter, 2001, Een nieuwe beurt voor de Zalm-norm, *Openbare Uitgaven*, 33 (4), blz. 161-171.

⁷ Zie ook de bijdrage van Jansweijer en Schuyt in dit dossier.

gevallen die breed in de media en het liefst op televisie worden uitgemeten, bij tot deze tweeslachtigheid. Een standvastig beleid over sobere basisvoorzieningen komt daarmee sterk onder druk te staan

De samenhang van preferenties

Tijdconsistentie in het begrotingsbeleid en het sociaal-economisch beleid is ook moeilijker te bewerkstelligen dan in het monetair beleid omdat de ontwikkelingen op deze beleidsterreinen sterk van elkaar afhankelijk zijn. Zo zijn de genoemde berekeningen in het WRR-rapport 'Generatiebewust beleid' over de tijdpaden van het vorderingensaldo en de schuldquote afhankelijk van veronderstellingen over de arbeidsparticipatie. Er is van een flinke stijging van de participatie uitgegaan, ongeveer volgens het rekenscenario in het WRR-rapport 'Doorgroei van arbeidsparticipatie'⁸. Het impliceert dat de geloofwaardigheid van een tijdconsistent beleid, behalve van het generatiebewust begroten, ook afhangt van de standvastigheid waarmee de Regering de verschillende maatregelen doorvoert die nodig zijn om tot een dergelijke doorgroei van participatie te geraken, bijvoorbeeld maatregelen om het beroep op de WAO in te dammen.

Een complicatie daarbij is dat de participatiekeus een individuele beslissing is die van allerlei factoren afhankelijk is, waaronder de verwachtingen omtrent toekomstige zorg- en pensioenvoorzieningen in verhouding tot de premielasten. Om de verschillende beleidsterreinen te scheiden en daarmee het zicht op tijdconsistentie van het beleid te verbeteren, zou het nodig zijn de prikkels op de arbeidsmarkt zodanig in te richten dat de individuele participatiekeus op macro-niveau neutraal uitwerkt. Dat betekent dat allocatieve verstoringen vanwege externe effecten op macro-niveau vermeden worden, zodat veranderingen in de individuele preferenties zo min mogelijk beleidsaanpassingen vergen om de lange-termijn doelstellingen te handhaven. In werkelijkheid is een stricte neutraliteit bij de participatiekeuze natuurlijk niet te verwezenlijken. In de eigen kosten/baten afweging bij de keuze al dan niet te participeren zullen individuen niet de kosten van onderwijs en andere publieke voorzieningen internaliseren. Bovendien, zo laat de bijdrage van Frank Vandenbroucke aan dit dossier zien, kunnen veranderingen in de bestedingspatronen en de verhouding tussen productieven en renteniers in de vergrijzende samenleving ook invloed op de inflatie hebben. Zo blijkt zelfs dit beleidsterrein uiteindelijk niet afgeschermd te kunnen worden. In feite zijn de gevolgen van al deze gedragsveranderingen alleen goed te bezien met behulp van gecompliceerde economische modellen voor overlappende generaties.⁹ Deze modellen zijn echter lang nog niet zo ver uitgewerkt dat zij als hulpmiddel kunnen dienen ter ondersteuning van een geïntegreerd tijdconsistent overheidsbeleid op al de desbetreffende beleidsterreinen.

Varianten

Ook al valt het ideaalbeeld van geloofwaardigheid door volledige transparantie natuurlijk nooit te bereiken, toch is van belang beleidsinstrumenten en -instituten zodanig vorm te geven dat endogene doorwerking van preferentieverhuizingen beperkt blijft. Twee voorbeelden hiervan. Breunese en De Kam presenteren een

⁸ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 1999, *Doorgroei van Arbeidsparticipatie*, Rapporten aan de Regering nr. 57, Sdu Uitgeverij, Den Haag

⁹ Zie H.A.A. Verbon, B.J.A.M. van Groezen en Th. Leers, *Economische Theorie van Overlappende-generatiemodellen*, WRR Werkdocumenten W105, 2000.

alternatief stelsel waar voorzieningen voor pensioenen en zorg ondergebracht worden in één geïntegreerd model. De achtergrond van dit stelsel vormt het feit dat de uiteenlopende huishoudsituaties en de daaruit voortvloeiende verschillen in de consumptiebehoefte nu en straks een vraag naar ruimere individuele keuzemogelijkheden in de oudedagsvoorzieningen oproepen. In het ontwerp van Breunesse en De Kam worden de eigen besparingen, het eigen-huis en de zorgverzekeringen ingebracht, zodat de levensduur-consumptie, en de daarmee verbonden individuele preferenties voor intertemporele inkomensoverdrachten, centraal komen te staan.¹⁰

In zijn Tinbergen lezing in 2000 heeft Diamond gewezen op de gevolgen van preferentieverschuivingen vanwege het feit dat mensen steeds langer leven. Tussentijdse aanpassingen van de individuele preferenties vanwege een langere levensverwachting kunnen op drie manieren uitwerken. Men kan hogere premies betalen om de langere duur van de uitkeringen bij gelijkblijvend niveau van pensioen en zorgvoorzieningen te kunnen financieren, men kan consessies doen aan het niveau van die voorzieningen of men kan besluiten om langer te werken. Vanwege deze laatste keuzemogelijkheid stelt Diamond voor om aan werkenden de mogelijkheid te bieden om het begin van de AOW-uitkeringsperiode uit te stellen opdat later de uitkeringen hoger kunnen zijn. Daarnaast bepleit Diamond een opschuiving van eindlooppensioenen in de richting van middellooppensioenen omdat zo de preferentieverschuivingen vanwege de lange levensverwachtingen beter geacommodeerd kunnen worden.¹¹

Besluit

De speltheoretische overwegingen m.b.t. de tijdconsistentie tonen dat een gecoördineerd beleid op het gebied van werk, zorg en inkomen geloofwaardig moet zijn. Daartoe is niet voldoende dat alleen het korte-termijn begrotingsbeleid wordt geënt op lange termijn doelstellingen, zoals beoogd door de Studiegroep Begrotingsruimte, maar ook dat voor het beleid ten aanzien van de arbeidsparticipatie en het collectieve zorgaanbod goed omschreven lange-termijn doelstellingen dienen te worden nagestreefd. Ook al zijn de doelstellingen niet onafhankelijk van elkaar en zijn preferentieverschuivingen ook nog eens van invloed op deze afhankelijkheden, het neemt niet weg dat er vanuit het perspectief van het tijdconsistente beleid duidelijkheid behoort te zijn over de afzonderlijke doelstellingen op lange termijn. Het impliceert dat goede afspraken over de basisvoorzieningen in de zorg en het vasthouden aan een als tijdpad gespecificeerde doelstelling voor de arbeidsparticipatie moeten worden gemaakt. De regering dient de rug recht te houden bij politieke druk om van deze afspraken af te wijken. Goed omschreven normen kunnen ertoe bijdragen dat de politieke wil aanwezig zal zijn om er niet te snel aan te tornen.

Maar uiteindelijk is het het primaat van de politiek om toch de afspraken aan te passen wanneer dat vanwege veranderde maatschappelijke preferenties of nieuwe inzichten in de rede ligt. Dan moet goed duidelijk worden gemaakt dat de welvaartskosten van de inbreuk op het tijdconsistente beleid geringer zijn dan de welvaartswinst die met het aan de gewijzigde preferenties aangepaste beleid wordt geboekt. Voorkomen moet

¹⁰ E.A. Breunesse en C.A. de Kam, 1996, *Markt voor de Grijze Golf, Oudedagsvoorziening en Ouderezorg in Nederland*, Bedrijfskundige Signalementen, Academic Service, Schoonhoven.

¹¹ P.A. Diamond, 2001, Social security reform with a focus on the Netherlands, *De Economist*, 149, blz. 1-12.

worden dat (rationele) verwachtingen over dergelijke inbreuken op de oorspronkelijke beleidsvoornemens niet op voorhand de geloofwaardigheid van het beleid aantasten en daarmee het beleid frusteren. Daartoe is het nodig vooraf vast te leggen in welke omstandigheden deze kosten/baten berekeningen gemaakt zullen worden. Hierbij valt te denken aan vormen van zelfbinding waarbij veranderingen slechts mogelijk zijn na instemming van een ruime politieke meerderheid, of wanneer bepaalde grenswaarden voor economische indicatoren overschreden zijn.

Frank den Butter